Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 356 (R2064)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd:
1. Inleiding
2. Het dreigingsbeeld van gewelddadig jihadisme
3. Noodzaak tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid
4. Vaststelling van de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid
5. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap
6. Recht op een eerlijk proces en bijzondere rechtsbescherming
7. Toegang tot geheime stukken
8. Staatloosheid, Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap
9. Intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst
10. Financiële gevolgen
11. Consultatie

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt ertoe intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) is het voornemen aangekondigd om de Rijkswet op het Nederlanderschap te wijzigen, teneinde mogelijk te maken dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken bij uitreizigers die zich vrijwillig in krijgsdienst begeven van een terroristische strijdgroep. Met dit voorstel van Rijkswet wordt uitvoering gegeven aan dit voornemen. Daarnaast wordt voorgesteld om het verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst te wijzigen in een verliesgrond na een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie.

kst-34356-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Het wetsvoorstel staat los van het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven (Kamerstukken II, 34 016- (R2036)). Laatstgenoemde wetsvoorstel maakt intrekking van het Nederlanderschap mogelijk na een onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht (hulp bij het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf). De grond voor de intrekking is dat desbetreffende persoon handelingen heeft verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de dreiging weg te nemen van terroristische activiteiten in Nederland of een van de andere landen van het Koninkrijk, die uitgaat van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Intrekking van het Nederlanderschap op grond van het onderhavige wetsvoorstel is een preventieve maatregel en heeft daarmee een andere doelstelling dan intrekking van het Nederlanderschap op grond van het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven.

2. Dreigingsbeeld mondiaal jihadisme

Het mondiale jihadisme vormt een substantiële bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. De opmars van ISIS in onder andere Irak en Syrië, en inmiddels in meerdere andere landen, vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties zoals ISIS, anderzijds doordat aanhangers van het mondiale jihadisme zich ook in ons land openlijk manifesteren. In Nederland is de jihadistische beweging een relatief kleine, maar gevaarlijke groepering die geweld propageert als een legitiem middel om haar doelen te realiseren. De dreiging die van deze groep uitgaat is substantieel, dat wordt bevestigd door de recente aanslagen in België, Canada, Denemarken en Frankrijk.[1] De toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme vergt handelen van de Nederlandse overheid.[2]

Analyse van het mondiaal jihadisme laat zien dat er verschillende groepen zijn te onderscheiden. Voor deze verschillende groepen is een verschillende aanpak wenselijk. Allereerst zijn er sympathisanten en extremisten, die behoudens uitingen van hun sympathie nog geen andere handelingen hebben ondernomen om gevolg te geven aan hun overtuiging. De aanpak van sympathisanten van het jihadisme en extremisten ligt in het lokale domein. Hier wordt samengewerkt tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties om radicalisering tegen te gaan, nieuwe aanhang van de jihadistische beweging te voorkomen en tegengeluid te stimuleren.

Wanneer personen in het Koninkrijk een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, kan dit, wanneer er sprake is van strafbare feiten, leiden tot vervolging door het Openbaar Ministerie. Ook kan dit, onder de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, aanleiding

[1] De aanslag in het Joods museum in Brussel op 24 mei 2014, de aanslag in het parlementsgebouw in Ottawa op 22 oktober 2014, de aanslag op de uitgever van een satirisch weekblad in Parijs op 7 januari 2015, de gijzeling in een koosjere supermarkt in Parijs op 9 januari 2015, de aanslag op een Zweedse cartoonist in Kopenhagen op 14 februari 2015 en de aanslagen in Parijs op onder andere Stade de France en concertzaal Bataclan op 13 november 2015.

[2] Zie voor een achtergrond van deze dreiging: Transformatie van het jihadisme in Nederland, Zwermdynamiek en nieuwe slagkracht, AIVD, juni 2014.

zijn om een bestuurlijke maatregel op te leggen, bijvoorbeeld een gebiedsverbod of een meldplicht. Daarnaast zijn er personen die voornemens zijn om uit te reizen om deel te nemen aan de jihadistische strijd bij internationale terroristische organisaties. Bij deze personen zijn de maatregelen gericht op het voorkomen van de uitreis naar het door terroristen beheerd gebied, waaronder de zogenaamde paspoortmaatregel. Tot slot zijn er personen die ook daadwerkelijk deelnemen aan de gewapende strijd in Syrië en Irak aan de zijde van terroristische organisaties zoals ISIS.

Deze wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap levert een bescheiden, maar desalniettemin belangrijke bijdrage aan de vermindering van de dreiging die uitgaat van het mondiaal jihadisme. Het wetsvoorstel richt zich hierbij uitsluitend op diegenen die zich in het buitenland bevinden en die zich blijkens informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is of wordt geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

3. Noodzaak tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van nationale veiligheid

Kenmerkend voor jihadistische organisaties is dat zij zich met geweld keren tegen westerse landen, waaronder Nederland. Personen die zich bij deze organisaties hebben aangesloten, hebben hiermee laten blijken dat zij geweld niet schuwen bij de verwezenlijking van hun idealen. Dat zij gebruik van geweld legitiem achten bij het realiseren van hun idealen blijkt reeds uit hun aansluiting bij een dergelijke organisatie. Bij terugkeer vormen deze personen hierom een bedreiging voor de nationale veiligheid. Daarom moet hun terugkeer worden voorkomen. Dat kan worden bereikt door hun Nederlanderschap in te trekken en hen tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling te verklaren op grond van artikel 67 van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000.

Niet alle terroristische organisaties vormen direct een bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. Sommige organisaties zijn wel gesignaleerd als terroristische organisatie op de Europese- of VN-sanctielijst, maar beschouwen Nederland niet als legitiem doelwit van geweldsdaden. Een voorbeeld hiervan is de FARC. Zoals hierboven beschreven, ligt dat in het geval van jihadistische terroristische organisaties evenwel anders.

De inzet van het strafrecht blijft een zeer belangrijk instrument ter bestrijding van terrorisme. De inzet van strafrecht kan echter niet voorkomen dat een uitreiziger die geoefend is in het gebruik van geweld of het gebruik van geweld heeft gefaciliteerd, terugkeert naar Nederland. Veroordeling bij verstek heeft bovendien weinig effect zolang betrokkene in het buitenland is, omdat de eventuele straf niet kan worden geëxecuteerd. De intrekking van zijn Nederlanderschap in combinatie met zijn ongewenstverklaring als vreemdeling daarentegen verhindert de legale terugkeer naar het Koninkrijk en bemoeilijkt de feitelijke terugkeer aanzienlijk. De voorgestelde aanvulling van het bestaande instrumentarium inzake intrekking van het Nederlanderschap kan daarom bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. Wanneer betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie valt te vrezen voor een aanslag bij terugkeer in Nederland. Betrokkene heeft zich immers uit vrije wil ingezet voor en de belangen gediend van een organisatie die zich

tegen westerse landen, waaronder Nederland en de Caribische landen keert en geen geweldsmiddel heeft geschuwd in het nastreven van haar idealen.

Het is dan bezwaarlijk om te wachten met intrekken van het Nederlanderschap totdat betrokkene is teruggekeerd naar het Koninkrijk en strafrechtelijk is vervolgd en veroordeeld, juist vanwege de onmiddellijke bedreiging van de nationale veiligheid. Het wetsvoorstel voorziet in deze situatie door intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid indien betrokkene zich heeft aangesloten bij een door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, aan te wijzen organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Met de intrekking van het Nederlanderschap gaan de aan het Nederlanderschap gekoppelde rechten ook verloren. De belangrijkste in dit verband is dat betrokkene het aan het Nederlanderschap verbonden recht verliest op toegang tot Nederlands grondgebied. Ook als vreemdeling heeft betrokkene geen toegang meer tot Nederland, omdat hij tevens tot ongewenst vreemdeling is verklaard.

Feitelijke terugkeer kan niet in alle gevallen worden voorkomen. Dit wil evenwel niet zeggen dat niet al het mogelijke dient te worden gedaan om terugkeer naar Nederland te voorkomen, indien betrokkene een bedreiging is voor de nationale veiligheid. Met het intrekken van het Nederlanderschap in combinatie met ongewenstverklaring wordt de mogelijkheid gecreëerd om betrokkene te weren van Nederlands grondgebied, terwijl betrokkene anders als Nederlander zou moeten worden toegelaten en ook bijvoorbeeld gemakkelijker via een ander Schengenland toegang tot Nederland kan krijgen.

Uiteraard heeft de regering aandacht voor enkele potentiële neveneffecten van het intrekken van het Nederlanderschap, waaronder het mogelijk verder radicaliseren van betrokkene en eventueel de omgeving van betrokkene, wanneer het onmogelijk zou zijn om terug te keren naar Nederland. Er is onvoldoende bewijs om een causaal verband tussen het verhinderen van terugkeer en verdergaande radicalisering aan te nemen. Voor zover het gaat om omstandigheden die betrokkene zelf betreffen, kunnen deze, voor zover kenbaar, worden betrokken in de belangenafweging die voorafgaat aan de intrekking van het Nederlanderschap. Indien radicalisering in Nederland bij de omgeving van betrokkene zou kunnen optreden, liggen bestaande preventieve maatregelen in de rede.

4. Vaststelling van de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid

De voormalige Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap kende in artikel 7, vierde lid, een specifieke bepaling voor verlies van het Nederlanderschap indien betrokkene zonder verlof van de regering zich begaf in vreemde krijgs- of staatsdienst. Nadat deze bepaling in 1985 was komen te vervallen, werd deze, in gewijzigde vorm, weer ingevoerd bij Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap (Stb. 2000, 618).

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap (Kamerstukken 25 891

(R 1609)) in de Tweede Kamer is ook het opnemen van een verliesgrond wegens deelname aan een paramilitaire, niet statelijke actor uitgebreid aan de orde gekomen. Destijds is hiertoe niet overgegaan, omdat hier overwegende bezwaren tegen bestonden:
«Aan een dergelijke bepaling kleven ernstige problemen. Met name zullen aan het bewijs hoge eisen gesteld moeten worden gelet op de vergaande gevolgen van ontneming van de nationaliteit; slechts indien onomstotelijk vaststaat dat betrokkene door zijn gedrag de essentiële belangen van het land heeft geschaad, zal tot intrekking van de nationaliteit mogen worden overgegaan. Betrokkene zal zelf niet snel de benodigde informatie verschaffen en ook langs andere weg zal het veelal moeilijk zijn om het benodigde bewijs te verzamelen.»[3]

Thans wordt hierin, mede in het licht van de substantiële dreiging die uitgaat van jihadistische terroristische organisaties, een andere afweging gemaakt. Minder dan bij statelijke actoren is er bij niet-statelijke paramilitaire organisaties sprake van erkende afgebakende grenzen rond de groepering. De grenzen zijn informeel en dynamisch. Hiermee is in de vormgeving van de intrekkingsgrond rekening gehouden. Allereerst zal er worden gewerkt met een door de Minister vast te stellen lijst van terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Met deze lijst wordt de kenbaarheid gewaarborgd. Voor een ieder die zich aansluit bij een dergelijke organisatie, is hiermee helder wat de consequenties hiervan kunnen zijn. Op de lijst zal een selectie worden geplaatst van de organisaties die zijn vermeld op de nationale en internationale sanctielijsten.[4] De lijst zal worden samengesteld op basis van verschillende bronnen waaronder informatie van de veiligheidsdiensten en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld politie en het Openbaar Ministerie. Niet alle op de internationale sanctielijsten opgenomen organisaties zullen worden opgenomen op deze specifieke lijst. Voor sommige organisaties geldt immers dat zij weliswaar een terroristisch karakter hebben, maar op dit moment geen bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde. Intrekking van Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid is in dat geval niet aan de orde. Te denken valt aan bijvoorbeeld de FARC, de PKK en de Tamil Tijgers. Dit zijn geen organisaties die – zoals ISIS en Al Qaida – een gewelddadige strijd voeren tegen het gehele westen en de waarden waar de westerse wereld voor staat.

De lijst zal worden vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad. Hiermee wordt de eenheid van het Nederlanderschap ook voor de vaststelling van deze lijst gewaarborgd. De lijst zal worden gepubliceerd in de Staatscourant, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten worden geplaatst. Hiermee wordt enerzijds recht gedaan aan de benodigde flexibiliteit bij de vaak onvoorspelbare opkomst van terroristische organisaties en hun bedreiging voor de Nederlandse rechtsorde en wordt anderzijds recht gedaan aan de kenbaarheid van de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking.

Het opnemen van een organisatie op de lijst is geen besluit in de zin van de Awb, omdat er geen rechtsgevolg verbonden is aan het opnemen van een organisatie op de lijst. De plaatsing op deze lijst is hiermee te onderscheiden van plaatsing op een lijst waarbij door de enkele plaatsing

---

[3] Kamerstukken II 1999/2000, 25 891 (R 1609), nr. 37.
[4] The List established and maintained by the 1267 Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida en de geconsolideerde lijst van personen en organisaties waarvan de tegoeden op grond van Europese en Nederlandse regelgeving zijn bevroren.

op een lijst de financiële tegoeden van een persoon worden bevroren. Er zal dan ook geen bezwaar of beroep open staan tegen de opname van een organisatie op de lijst. Wel kan de plaatsing op de lijst in het kader van het beroep tegen een individuele intrekkingsbeschikking aan de orde komen. Indien een organisatie ten onrechte op de lijst is geplaatst, zal vanzelfsprekend ook het intrekkingsbesluit niet in stand kunnen blijven.

Daarnaast betreft, anders dan in de toenmalige discussie in de Tweede Kamer aan de orde was, de thans voorgestelde maatregel een bevoegdheid tot intrekking, in plaats van een verlies van rechtswege. Hierdoor is er een eenduidig moment van weging van de feitelijke gronden voor het intreden van het verlies van het Nederlanderschap, een besluit van de Minister. Conform de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap is intrekking van het Nederlanderschap een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie. Anders dan bij intrekking op grond van artikel 14, tweede lid, is er in het geval van intrekking op grond van het vierde lid geen sprake van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling die ten grondslag ligt aan het intrekkingsbesluit.

5. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en de daarop volgende ongewenstverklaring

De gedragingen waaruit kan worden afgeleid dat iemand zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen terroristische organisatie, zullen door de Minister zelf moeten worden vastgesteld en gewogen. Dit kan op basis van verschillende bronnen, waaronder informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. In sommige gevallen zal ook openbare informatie, bijvoorbeeld op het internet, beschikbaar zijn. Doorgaans zal er sprake zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat een beschrijving van de feiten bevat waaronder de aansluiting bij een van de organisaties op de lijst, de gedragingen van betrokkene waaruit dit kan worden afgeleid en de conclusie dat de betrokkene een gevaar is voor de nationale veiligheid. Het is aan de Minister om deze informatie te wegen en te beoordelen of de informatie de intrekking van het Nederlanderschap kan dragen. Intrekking van het Nederlanderschap is een in beginsel onomkeerbare maatregel. Dientengevolge dienen de feitelijke gronden voor een intrekking uiteraard met voldoende zekerheid te kunnen worden aanvaard.

Het begrip «aansluiting» is een centraal element in dit wetsvoorstel. Verschillende geconsulteerde organisaties hebben gevraagd om een verheldering van dit begrip. Aansluiting is een sterk feitelijk begrip, dat afhangt van de individuele omstandigheden van het geval. Aansluiting zal in alle gevallen moeten blijken uit de gedragingen van betrokkene. Voor er sprake is van aansluiting in de zin van dit artikel, dienen twee voorwaarden te worden vervuld:
i. op grond van gedragingen van betrokkene kan worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel verheven is dat hij de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft om zich aan te sluiten bij de organisatie; en
ii. betrokkene verricht feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie.

Het gaat bij aansluiting dus steeds om een combinatie van feitelijke handelingen en de intentie zoals deze uit gedragingen van betrokkene kenbaar wordt. De intentie om aan te sluiten is op zichzelf niet voldoende om aan te nemen dat betrokkene zich heeft aangesloten bij de terroristische organisatie. Andersom zou zich ook een geval kunnen voordoen waarbij iemand werkzaamheden heeft verricht voor of ten behoeve van de

terroristische organisatie, maar niet de intentie heeft om aan te sluiten. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan iemand die afreist naar het gebied waar de terroristische organisatie actief is om vanwege humanitaire redenen medische hulp te verlenen en daarbij ook leden van de terroristische organisatie medisch bijstaat. Ook in dat geval zal aansluiting bij de organisatie in beginsel niet aan de orde zijn, tenzij er andere belastende feiten zijn. Met de voorwaarde van de uit gedragingen van de betrokkene blijkende intentie om zich aan te sluiten, die altijd aanwezig moet zijn, is gegarandeerd dat er altijd sprake is van vrijwillige aansluiting voordat intrekking van het Nederlanderschap aan de orde kan zijn.

Bronnen waaruit de aansluiting bij een terroristische organisatie kan worden afgeleid, zijn bijvoorbeeld (niet uitputtend): informatie uit weblogs die betrokkene bijhoudt, afgetapte sms- en telefoonberichten, informatie van betrouwbare bronnen ter plekke, informatie van familie of vrienden of op internet geplaatste videobeelden. Het zal doorgaans gaan om een veelheid van informatie, die integraal wordt gewogen. De rol van betrokkene binnen de organisatie is niet doorslaggevend, maar is wel van belang voor de proportionaliteitsafweging. Het is dus geen voorwaarde dat betrokkene zelf geweld heeft gebruikt. De aard van de werkzaamheden kunnen uiteraard wel meewegen in de afweging of een ambtsbericht zal worden uitgebracht door de veiligheidsdiensten. Indien het gaat om een strijder of om iemand met een leidende positie in de organisatie zal er eerder aanleiding zijn dan wanneer het gaat om iemand die bijvoorbeeld slechts huishoudelijke taken of medische zorg heeft verricht. Louter virtuele aansluiting bij een dergelijke organisatie zal doorgaans onvoldoende zijn om te spreken van aansluiting bij de organisatie.

De intrekking van het Nederlanderschap heeft tot doel iemand die, vanwege het feit dat deze zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, uit te sluiten van het Nederlanderschap met alle rechten en verplichtingen, waaronder het recht op toegang tot Nederlands grondgebied. Voorwaarde voor toepassing is dat betrokkene zich niet in het Koninkrijk bevindt.

Een hierop volgende ongewenstverklaring van betrokkene is noodzakelijk om de legale terugkeer te voorkomen. Allereerst zal betrokkene, voor wat betreft Nederlands grondgebied, ongewenst vreemdeling worden verklaard op grond van artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000. Voor ongewenstverklaring op deze grond is niet vereist dat betrokkene daadwerkelijk in Nederland verblijft. De vreemdeling die ongewenst wordt verklaard, kan geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben of krijgen. Het is mogelijk betrokkene ongewenst te verklaren wanneer hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Indien is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van het Nederlanderschap op grond van het nieuwe artikel 14, vierde lid, zal in beginsel ook zijn voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze vreemdelingrechtelijke maatregel. Dit zal slechts anders kunnen zijn indien bijvoorbeeld het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) in de weg staat aan ongewenstverklaring. Dit komt hieronder nog nader aan de orde. Omdat intrekking van het Nederlanderschap slechts effectief is als betrokkene tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, zal niet tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is.

De intrekking van het Nederlanderschap en de hier direct op volgende ongewenstverklaring als vreemdeling verhinderen dat betrokkene als Nederlander kan blijven reizen en beperkt derhalve zijn mogelijkheden om zich vrijelijk legaal in de het Schengengebied te bewegen. Hiermee wordt

voorkomen dat betrokkene aanspraak blijft houden op de voordelen van de status van het Nederlanderschap. De legale terugkeer naar het Koninkrijken het Schengengebied wordt onmogelijk gemaakt. De feitelijke terugkeer wordt bemoeilijkt, doordat betrokkene zal worden gesignaleerd (als ongewenst vreemdeling) in verschillende systemen die kunnen worden geraadpleegd bij grenscontroles en uitgifte van visa en op het vervallen van het paspoort.

Na intrekking van het Nederlanderschap is het paspoort dat betrokkene bezit van rechtswege vervallen op grond van artikel 47, eerste lid, onderdeel a van de Paspoortwet. Het document blijft eigendom van de Nederlandse staat. Het document kan hierom worden opgenomen in een database van Interpol, de Stolen and Lost Travel Document database (SLTD) en in het Schengen Informatiesysteem (SIS-II). Wanneer het document dat in deze databases staat opgenomen wordt gecontroleerd door een grenspost, kan het paspoort worden ingenomen door de grensbewaking.

Bij de ongewenstverklaring dient te worden getoetst aan artikel 8 EVRM. Dit zal met name relevant zijn wanneer er familie- en gezinsleven in Nederland is. Er dient in dat geval een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van bescherming van de nationale veiligheid en anderzijds het belang van betrokkene om ongehinderd gezinsleven in Nederland uit te oefenen. Gelet op de ernst van de bedreiging van de nationale veiligheid bij een dreigende terroristische aanslag op Nederlands grondgebied, tegen Nederlandse instituties, zal ongewenstverklaring slechts in uitzonderingssituaties niet aan de orde zijn. Anders dan de Rvdr lijkt te suggereren, zal de ongewenstverklaring onmiddellijk na intrekking van het Nederlanderschap plaatsvinden en hoeft het besluit tot intrekking niet in rechte onaantastbaar te zijn. Het besluit tot intrekking werkt immers onmiddellijk.

Indien betrokkene een andere EU-nationaliteit heeft, zal het weigeren van toegang tot Nederlands grondgebied aan de orde zijn wanneer het gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, conform artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG. Naar mijn inschatting zal als regel hieraan zijn voldaan wanneer betrokkene een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt.

Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal een belangenafweging plaatsvinden. Bij deze belangenafweging gaat het onder andere om een afweging van de opportuniteit van de inzet van de maatregel in het licht van alternatieve maatregelen. Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden meegewogen. Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlanderschap is ontnomen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft. Bovendien kan er sprake zijn van vervolging voor meerdere feiten, waarbij niet voor alle feiten universele rechtsmacht geldt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan verboden wapenbezit. Dat kan onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap.

Daarnaast worden bij deze belangenafweging omstandigheden betrokken die samenhangen met de gedragingen van de persoon en andere omstandigheden. Hiervoor is in dit kader al genoemd dat bij het opstellen van het ambtsbericht de rol van de persoon bij de organisatie mee kan wegen in de belangenafweging. Voor de intrekking van het Nederlanderschap is niet van doorslaggevend belang of betrokkene meerderjarig of minderjarig is. De minderjarigheid kan, zeker wanneer er sprake is van bijkomende omstandigheden zoals een grote gevoeligheid voor beïnvloeding door anderen, wel meewegen in de proportionaliteitsafweging. Overigens geldt dit alleen voor minderjarigen die zich zelfstandig hebben aangesloten bij de terroristische organisatie. Bij jonge kinderen die als lid van een gezin meeverhuizen met ouders die zich inzetten voor de terroristische organisatie zal niet worden aangenomen dat zij zich aansluiten bij deze organisatie.

Tot slot kan deze belangenafweging ook een Europeesrechtelijke dimensie hebben, wanneer de intrekking van het Nederlanderschap ook leidt tot verlies van het Unieburgerschap. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 8. De belangrijkste omstandigheden die relevant zijn voor de belangenafweging zullen worden vastgelegd bij algemene maatregel van rijksbestuur.

Het intrekkingsbesluit zal, voor Nederland conform de Awb, bekend worden gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. De Staatscourant is ook online beschikbaar, waardoor betrokkene op deze wijze kennis kan nemen van het besluit tot intrekking, ondanks zijn afwezigheid in Nederland. Bekendmaking in de Staatscourant is de gebruikelijke wijze van bekendmaking indien het besluit niet door uitreiking of toezending kan geschieden. Indien het een Nederlander betreft die voor intrekking van de nationaliteit woonachtig was in een van de Caribische landen, wordt het intrekkingsbesluit tevens gepubliceerd in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao of in het Afkondigingsblad van Sint Maarten.

Indien de Minister van Veiligheid en Justitie voornemens is het Nederlanderschap in te trekken van een inwoner van een van de Caribische landen, hij overleg zal voeren met de bevoegde Minister van Justitie van het betreffende land.

6. Recht op een eerlijk proces en bijzondere rechtsbescherming

De maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap is een bestuurlijke maatregel, die tot doel heeft het beschermen van de nationale veiligheid door te voorkomen dat betrokkene terug kan keren naar het Koninkrijken aldaar bijvoorbeeld een aanslag kan plegen. Tegen het besluit tot intrekking staat rechtsbescherming open, maar betrokkene kan, gelet op zijn dreiging voor de nationale veiligheid en de daaruit voortvloeiende ongewenstverklaring, geen toegang tot het Koninkrijk verkrijgen. Verschillende geconsulteerde organisaties vragen zich in dit verband af of het recht op een eerlijk proces voldoende is gewaarborgd, in het bijzonder ten aanzien van het zogenaamde «aanwezigheidsrecht».

Allereerst is van belang of de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap te beschouwen is als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM. Er zijn drie criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of sprake is van een «criminal charge».
(a) classificatie onder nationaal recht;
(b) Doel van de maatregel (punitief of afschrikwekkend karakter);

(c) Ernst en effect van de opgelegde maatregel.[5]

Naar classificatie van het nationaal recht is in dit geval sprake van een (bestuursrechtelijke) maatregel. De maatregel is voorts (criterium twee) niet bedoeld als punitieve sanctie of afschrikwekkend middel. Met de maatregel wordt immers beoogd de nationale veiligheid te beschermen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de dreiging weg te nemen van terroristische activiteiten in het Koninkrijk of een van de andere landen van het Koninkrijk, welke dreiging uitgaat van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Intrekking van het Nederlanderschap op grond van het onderhavige wetsvoorstel is een preventieve maatregel, bedoeld om terroristische handelingen te voorkomen en niet om ze te bestraffen.[6] Dit wijst erop dat geen sprake is van een «criminal charge». Het gegeven dat de aanleiding voor de maatregel ligt in het gedrag van betrokkenen, maakt de maatregel ook niet tot een criminal charge.[7]

De ernst van de maatregel zou een indicatie kunnen vormen om deze toch als een criminal charge aan te merken. Echter, hoewel het een zware maatregel betreft, wordt deze alleen opgelegd aan mensen die zelf het Koninkrijk al uitgereisd zijn en zich nog steeds buiten het Nederlandse grondgebied bevinden. Het gaat bovendien om personen die zich elders hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die het Koninkrijk ziet als legitiem doelwit van geweldsdaden. en geen geweldsmiddel schuwt in het nastreven van haar idealen. Daaruit blijkt reeds van een geringe binding met het Nederlandse grondgebied en de Nederlandse samenleving. Bovendien kennen verschillende landen mogelijkheden tot intrekking van de eigen nationaliteit als bestuurlijke maatregel. De intrekking van het Nederlanderschap is tot nu toe nimmer aangemerkt als criminal charge.

Omdat er geen sprake is van een criminal charge geldt het aanwezigheidsrecht niet onverkort. In artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Uit geen van deze artikelen volgt onverkort een aanwezigheidsrecht om bij elk rechtsgeding aanwezig te zijn. Het aanwezigheidsrecht geldt zeer sterk wanneer het gaat om een strafrechtelijke veroordeling, maar wanneer het een bestuursrechtelijk of civielrechtelijk geding is, is er geen sprake van een even sterk aanwezigheidsrecht. Zo verkrijgt iemand die een procedure voor vaststelling van het Nederlanderschap ex artikel 17 van de Rijkswet start niet uit dien hoofde automatisch toegang tot Nederland. Ook bijvoorbeeld in het vreemdelingenrecht komt het voor dat een beroepsprocedure wordt afgehandeld na uitzetting van de vreemdeling. De vreemdeling heeft dan niet het recht om terug te keren naar Nederland ten behoeve van zijn aanwezigheid bij de beroepsprocedure.

In het specifieke geval van intrekking van het Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid is daarenboven een sterke rechtvaardiging voor het niet toestaan van de aanwezigheid van betrokkene bij zijn rechtsgeding. Het gaat hier immers om individuen van wie ernstig te vrezen valt dat zij bij terugkeer een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen. Het toestaan van terugkeer ten behoeve van aanwezigheid bij het rechtsgeding zou deze doelstelling doorkruisen en de rechtvaardiging aan de intrekking ontnemen. Het verschaffen van toegang

[5] Engel e.a. t. Nederland, 5100/71, 8 juni 1976, r.o. 82.
[6] Zo oordeelde het Hof in de zaak *Raimondo t. Italië* dat speciaal politietoezicht geen criminal charge is nu het een preventieve maatregel betrof, bedoeld om misdrijven te voorkomen.
[7] Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden, appl.no. 10873/84, 7 juli 1989, r.o. 46.

ten behoeve van het in persoon aanwezig kunnen zijn bij het bestuursrechtelijke rechtsgeding is derhalve niet aan de orde.

Hoewel de intrekking van de nationaliteit en het daarbij beperken van de mogelijkheden om hiertegen in rechte op te komen een zeer ingrijpende maatregel is, acht de regering deze noodzakelijk en proportioneel in het licht van het belang van bescherming van de nationale veiligheid. Daarenboven zijn in het voorstel echter wel enkele specifieke voorzieningen opgenomen teneinde een eerlijk proces te garanderen. Er is voorzien in:

a. het ambtshalve instellen van beroep door de Minister indien betrokkene of zijn vertegenwoordiger hiertoe niet is overgegaan;
b. hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
c. een regeling voor toevoeging van een raadsman;
d. een opdracht tot integrale toetsing van het besluit door de rechtbank; en
e. ontheffing van het griffiegeld.

ad. a
Reeds bij het mondelinge debat over het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme [8] leefden er bij de Tweede Kamer zorgen over intrekking van het Nederlanderschap zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De voorgestelde maatregel beoogt echter een dreiging voor de nationale veiligheid weg te nemen. Daarbij past niet dat eerst de uitkomst van een strafproces wordt afgewacht. De noodzaak snel een maatregel te treffen, verdraagt zich evenmin met een voorafgaande toets van of machtiging door de rechter, nog afgezien van het feit dat toetsing van voorgenomen besluiten door de rechter niet goed in het systeem van het Nederlandse bestuursrecht past.

Ik erken evenwel dat intrekking van het Nederlanderschap een ingrijpende maatregel is, waarbij rechterlijke toetsing onontbeerlijk is. Hierom heb ik er voor gekozen om conform de bestaande systematiek tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap bestuursrechtelijke bescherming open te stellen. In Europees Nederland is dit conform de Algemene wet bestuursrecht. In de Caribische landen van het Koninkrijk geldt een Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) voor de afzonderlijke landen. Vanwege het belang van het borgen van betrokkenheid van een rechter is in het voorstel, analoog aan artikel 94 van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, voorgeschreven dat de Minister ambtshalve de rechter in kennis stelt van het genomen besluit indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. De kennisgeving heeft tot gevolg dat betrokkene wordt geacht beroep te hebben ingesteld. Hiermee is gewaarborgd dat, zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, een rechter een oordeel kan vormen over de intrekking van het Nederlanderschap.

Het NJCM heeft aanbevolen te onderzoeken of rechterlijke toetsing vooraf onmogelijk is. Voorafgaande rechterlijke toetsing door de strafrechter ligt niet voor de hand. Intrekking van het Nederlanderschap is een ordemaatregel in het belang van de nationale veiligheid, geen op te leggen straf na het plegen van een misdrijf. Toetsing door de civiele rechter ligt niet voor de hand, omdat het geen civielrechtelijk geschil betreft.

[8] Handelingen Tweede Kamer, 2014–2015, Vergaderingnummer 105 items 2 en 6.

Toetsing voorafgaand aan de bestuurlijke beslissing door de bestuursrechter ligt evenmin voor de hand. In algemene zin zou dit een grote breuk betekenen met het algemene stelsel van rechtsbescherming tegen bestuurlijk handelen. In de Nederlandse Awb staat rechtsbescherming open tegen een besluit van de overheid. Dit geldt ook andere ingrijpende overheidsbesluiten en ik zie in dit geval geen reden om specifiek voor dit besluit een uitzondering te maken. Het doel van de maatregel, een onmiddellijk belang in bescherming van de nationale veiligheid, verzet zich ook tegen een dergelijke tussenstap. Daarenboven acht ik de toegevoegde waarde van rechtsbescherming vooraf gering, nu de rechtsbescherming achteraf is gegarandeerd door het ambtshalve instellen van beroep.

ad. b
Het voorstel van Rijkswet bevat een bijzondere regeling inzake toevoeging van een raadsman. Verschillende geconsulteerde partijen hebben gewezen op het belang van de aanwezigheid van een raadsman. De raadsman kan de belangen van betrokkene behartigen, maar bijvoorbeeld ook voor of namens hem toestemming verlenen aan de rechtbank tot inzage van onderliggende stukken. In de ideale situatie zal betrokkene zelf kennis nemen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en zelf een raadsman aanwijzen die namens hem kan optreden in beroep en eventueel hoger beroep. Het is echter ook denkbaar dat betrokkene nog geen kennis heeft genomen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op het moment dat ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister. In dat geval kan hij niet persoonlijk een raadsman aanwijzen. Het voorstel van rijkswet bevat een regeling om in deze situatie toch te voorzien in een raadsman.

Het uitgangspunt blijft dat betrokkene in beginsel zelf een raadsman aanwijst die hem kan vertegenwoordigen in de verdediging. Wanneer dit niet mogelijk is of niet is gebeurd, dan wordt, naar analogie van artikel 99 van de Nederlandse vreemdelingenwet 2000, zijn wettelijk vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde en vervolgens een van naaste familieleden bevoegd. Indien een van de naaste familieleden geen keuze maakt, dan is een bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen orgaan bevoegd tot het toevoegen van een raadsman. In Nederland zal dit de Raad voor de rechtsbijstand (Rvr) zijn.

Mocht er onverhoopt nog geen raadsman zijn toegevoegd dan is de voorzitter van het bevoegde gerecht bevoegd tot het geven van een last tot aanwijzing van een raadsman. Hiermee wordt in alle gevallen gegarandeerd dat een raadsman de belangen van betrokkene kan vertegenwoordigen in de beroepsprocedure. In Nederland zal deze last gericht zijn tot de Rvr. De verdere uitwerking hiervan vindt plaats bij Algemene Rijksmaatregel van bestuur. De uitwerking kan verschillen voor de verschillende landen van het Koninkrijk.

ad. c
De intrekking van het Nederlanderschap is aan te merken als een ordemaatregel en niet als een sanctie of straf. Er wordt immers geen leedtoevoeging beoogd. Desalniettemin verwacht ik dat de bestuursrechter de intrekking, die gebaseerd dient te zijn op de feitenvaststelling door het bestuur en de weging van de feiten door het bestuur, indringend zal toetsen.

De rechter zal het besluit integraal beoordelen en hoeft zich niet te beperken tot de gronden die in beroep worden aangevoerd. Dit is expliciet vastgelegd in artikel 22A, vijfde lid. De reden hiervoor is dat het voor de raadsman niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om in overleg met zijn

cliënt de gronden voor beroep in te dienen of aan te vullen. Ook wanneer ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister, dient voor de rechter helder te zijn op welke wijze hij het besluit dient te beoordelen. Beperking tot de beroepsgronden zou in dat geval geen reële toetsing van het besluit inhouden, omdat er geen gronden zijn ingediend. De evenredigheid van de maatregel in het licht van de individuele belangen van betrokkene om Nederlander te blijven zal hiermee in alle gevallen door de bestuursrechter indringend worden getoetst.

ad. d
Tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de Caribische landen en gebieden staat beroep en hoger beroep open bij respectievelijk het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Gemeenschappelijk Hof. Het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de bestaande systematiek van rechtsbescherming onder de Rijkswet en biedt hiermee een met voldoende waarborgen omklede rechtsbescherming tegen de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap.

ad. e
Voor het instellen van beroep is, voor Nederland in afwijking van artikel 8:41 van de Awb, geen griffierecht verschuldigd. Aan de verplichting tot betaling van het griffierecht zal naar verwachting in veel gevallen niet kunnen worden voldaan, omdat betrokkene zich buiten het Koninkrijk bevindt en er niet in alle gevallen contact mogelijk zal zijn met betrokkene. Ook bij het ambtshalve instellen van beroep ligt het voor de hand om vrijstelling te verlenen van het griffierecht.

Ook voor het instellen van hoger beroep wordt geen griffierecht geheven.

7. Toegang tot niet-openbare stukken

In het kader van de beroepsprocedure zijn partijen op grond van artikel 8:27 en 8:28 van de Awb desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen. Artikel 8:29 van de Awb voorziet in een geclausuleerde uitzondering hierop. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting de gegevens te verstrekken. Slechts met toestemming van de andere partij kan de rechtbank mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen.

Uit de wetsgeschiedenis en de latere jurisprudentie op dit punt, met name in het kader van het vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van die vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van de appellant komt.[9] Betrokkene ontneemt immers met het onthouden van toestemming de rechtbank de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit van de Minister volledig te toetsen.

Als de rechter tot het oordeel komt dat voor die beperkte kennisneming geen gewichtige redenen zijn, moet hij de betrokken informatie dan wel de betrokken stukken terugzenden aan de partij die ze heeft verstrekt dan wel overgelegd. De rechter moet die partij in de gelegenheid stellen zich

[9] Raad van State 28 mei 2008, LJN BD2648, r.o. 2.4.

te beraden of zij de inlichtingen alsnog wil verstrekken dan wel de stukken alsnog wil overleggen zonder het voorbehoud dat uitsluitend de rechter daarvan zal mogen kennisnemen. Indien die partij beslist dat zij de informatie niet zonder dit voorbehoud verstrekt dan wel de stukken niet zonder dit voorbehoud overlegt, kan de rechter daaruit ingevolge artikel 8:31 van de Awb de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. Een oordeel van de rechter, dat het onthouden van geheime stukken aan een procespartij niet gerechtvaardigd is, leidt dus niet tot openbaarmaking van het geheime stuk door de rechter.

Voor een deel zal de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt, zoals gezegd, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen. Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of zelfs kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. Op dit punt volgt het wetsvoorstel onverkort de bestaande regelingen inzake informatieverstrekking en geheimhouding. De achterliggende overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de regeling in artikel 8:27, 8:28 en 8:29 van de Awb zijn ook hier aan de orde.[10]

Enerzijds is het een kwetsbaarheid dat de verdediging geen kennis kan nemen van deze stukken. Tegelijkertijd staan er, zeker in het geval van informatie van de veiligheidsdiensten, zwaarwegende belangen in de weg aan verstrekking van deze informatie aan de raadsman. De diensten zijn op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verplicht zorg te dragen voor de geheimhouding van hun bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau. Verstrekking hiervan zou niet alleen leiden tot gevaar voor de veiligheid van de bronnen, maar ook, op de langere termijn, tot een ernstige belemmering van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten.

De NOVA heeft in dit verband in overweging gegeven om te voorzien in speciale advocaten die niet zijn aangesteld door betrokkene, maar geacht worden vanuit diens belangen op te treden, die ook inzage krijgen in de geheime documenten op dezelfde voet als de rechtbank. Artikel 8:29, vijfde lid van de Awb zou hiervoor gewijzigd moeten worden. Dit advies is ten dele gevolgd, in die zin dat er voorzien is in een regeling voor het aanwijzen van een raadsman indien betrokkene hiertoe niet zelf is overgegaan. Er wordt evenwel niet voorzien in een regeling voor inzage van geheime documenten door de raadsman. Dit fenomeen is in Nederland onbekend en met de mogelijkheden voor inzage in de geheime stukken door de rechtbank is er mijns inziens voldoende garantie voor een integraal oordeel van de rechtbank over het besluit van de rechtbank.

De belasting van praktische aard die de rechter kan ervaren bij het kennis nemen van de onderliggende stukken, omdat de stukken alleen ter inzage worden gegeven op het kantoor van de AIVD in Zoetermeer, waar de Raad voor de rechtspraak aandacht voor vraagt, dienen in het licht van deze belangen te worden gezien. In mijn ogen belemmert de belasting van praktische aard niet het doen van een indringende toets van het besluit, zoals deze wordt voorgestaan in dit wetsvoorstel.

8. Staatloosheid, Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap

Artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) bepaalt dat een staat die partij is bij dit Verdrag niet in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit indien de

[10] Kamerstukken 1991–1992, 22 495, nr. 3, p. 119–120.

betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen waarin de verkrijging van de nationaliteit gebaseerd is op een aan de verkrijger toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit. Artikel 8, eerste en tweede lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124) heeft een gelijke strekking. Verlies of intrekking van het Nederlanderschap kan dus op grond van Nederlandse wetgeving alleen plaatsvinden indien dit niet tot gevolg heeft dat betrokkene staatloos wordt. Dit blijft ook bij de uitbreiding van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap het uitgangspunt en is gewaarborgd in artikel 14, achtste lid (nieuw), van de Rijkswet op het Nederlanderschap voor wat betreft de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede, derde of vierde lid (nieuw).

In consultatie hebben verschillende organisaties aandacht gevraagd voor het onderscheid dat ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit ten gevolge van bescherming tegen staatloosheid. De NOVA, het College voor de rechten van de mens (CRM) en het NCJM stellen in dit verband dat de maatregel een discriminerend effect heeft.

Het niet overgaan tot intrekking van het Nederlanderschap indien dit leidt tot staatloosheid is een van de kernverplichtingen waaraan het Koninkrijk zich gebonden heeft in het kader van bestrijding van staatloosheid. Dit leidt tot een onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit, waarbij in het eerste geval het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken. Anders dan de geconsulteerde organisaties suggereren is er hierbij evenwel sprake van een gerechtvaardigd onderscheid. De bescherming van staatloosheid is immers de grond om in het ene geval niet en in het andere geval wel tot intrekking van de nationaliteit wordt overgegaan. Dit onderscheid wordt reeds in de bestaande rijkswet gemaakt bij intrekkingen op grond van artikel 14, tweede lid.

Dat dit onderscheid ook in het internationale recht wordt geaccepteerd blijkt reeds uit het feit dat het EVN ook het maken van dit onderscheid impliceert: het verdrag bevat zowel een grondslag voor intrekking van de nationaliteit als een verbod op het veroorzaken van staatloosheid bij intrekking van de nationaliteit, behoudens in gevallen waarin de verkrijging van de nationaliteit frauduleus was. Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het EVN biedt de ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. Naar overtuiging van de regering is er bij deelname aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven sprake van dergelijk gedrag. De voorgestelde uitbreiding van de intrekkingsgronden past hiermee binnen de ruimte die het EVN biedt.

Intrekking van het Nederlanderschap zal in veel gevallen ook leiden tot intrekking van het Unieburgerschap. Het Rottmann-arrest (arrest van het HvJEU van 2 maart 2010, C-135/08 Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern) verplicht tot het maken van een proportionaliteitsafweging bij verlies van het Unieburgerschap. Het voorstel van wet is hiermee in overeenstemming, nu er bij intrekking van het Nederlanderschap een belangenafweging zal plaatsvinden. Bij deze belangenafweging zullen ook specifieke Unierechtelijke aspecten, zoals het verlies van toegang tot het grondgebied en het verlies van het actief en passief kiesrecht voor het Europarlement worden meegewogen.

9. Intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om het verlies van het Nederlanderschap bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk deel van uitmaakt, te wijzigen. Gelet op de bovengeschetste stand van zaken met betrekking tot verlies van het Unieburgerschap is het wenselijk om ook bij deze verliesgrond ruimte te laten voor een proportionaliteitsafweging. Ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en vanuit het oogpunt van een ordentelijke procedure verdient het de voorkeur om in dit geval intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken, in plaats van het huidige verlies van rechtswege. Verlies na intrekking leidt niet tot een andere inhoudelijke maatstaf dan verlies van rechtswege.

De overheveling heeft tot gevolg dat vrijwillige vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk deel van uitmaakt, ook grond kan zijn voor verlies van het Nederlanderschap bij minderjarigen. Deze uitbreiding van de reikwijdte zal in de praktijk naar verwachting vrijwel geen gevolgen hebben: bij het vrijwillig in dienst treden van een vreemde krijgsmacht gaat het bijna per definitie om personen die volwassen zijn dan wel bijna volwassen zijn. Het zal dus niet om jonge kinderen gaan.

Voor wat betreft de personen die nog net niet volwassen zijn, is het goed verdedigbaar dat het in dienst treden van een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, op dezelfde wijze worden behandeld als volwassenen. De ernst van de schending van de Nederlandse belangen is immers niet minder dan wanneer een meerderjarige deze handelingen verricht. De leeftijd van betrokkene kan wel worden betrokken bij de belangenafweging die plaatsvindt voorafgaand aan de intrekking van het Nederlanderschap.

10. Financiële gevolgen

De intrekkingsgrond zal naar verwachting niet tot een zodanige uitbreiding van werkzaamheden leiden dat hieraan financiële consequenties verbonden zijn. De werkzaamheden zullen binnen de begroting van V&J worden opgevangen.

11. Consultatie[11]

Het voorstel van Rijkswet is op 18 december 2014 in consultatie gebracht en toegezonden aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten. Het College voor de Rechten van de Mens en het NJCM hebben op eigen initiatief advies uitgebracht. Daarnaast is het voorstel op www.internetconsultatie gepubliceerd. Via deze weg hebben verschillende organisaties en particulieren een advies uitgebracht bij het wetsvoorstel. Ik ben iedereen die heeft gereageerd op het wetsvoorstel erkentelijk.

In het onderstaande wordt op de verschillende adviezen ingegaan.

9.1 Het advies van de ACVZ

De ACVZ heeft een aantal aanbevelingen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

[11] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. De Commissie adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in relatie tot het aanwezigheidsrecht, als bedoeld in artikel 47 Handvest;

In paragraaf 6 hierboven is hier nader op ingegaan.

2. De Commissie adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het voorstel in relatie tot personen met enkel de Nederlandse of een andere EU-nationaliteit;

Verschillende internationale verdragen waar het Koninkrijk aan gebonden is, staan in de weg aan het ontstaan van staatloosheid door intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn om betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap effectief te weren van Nederlands grondgebied. Het gaat hier bijvoorbeeld om personen met een andere EU-nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit, die via het land van de andere nationaliteit het Koninkrijk kunnen bereiken of om personen met zeer sterke familiebanden, waardoor artikel 8 EVRM in de weg staat aan ongewenstverklaring. De grond voor intrekking van het Nederlanderschap zal hierdoor niet in alle gevallen waarin sprake is van deelname aan een terroristische organisatie als bedoeld in dit wetsvoorstel ook aan de orde zijn. Deze elementen beperken weliswaar de reikwijdte van het voorstel, maar laat het voorstel niet zonder effect.

3. De Commissie adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de rechtsmiddelen tegen plaatsing van een organisatie op de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale

veiligheid;

Hierop is hierboven in paragraaf 4 nader ingegaan.

4. De Commissie adviseert met betrekking tot de evenredigheids- en proportionaliteitstoets in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen dat intrekking van het Nederlanderschap enkel proportioneel wordt geacht indien de betrokken persoon persoonlijk een gevaar voor de nationale veiligheid vormt en rekening te houden met het EU-recht;

De intrekking van de nationaliteit wordt altijd vooraf gegaan door een individuele toetsing. Bij de proportionaliteitsafweging kunnen alle omstandigheden van het geval worden betrokken, waaronder ook de rol van betrokkene in de organisatie.

5. De Commissie adviseert ambtshalve een rechtshulpverlener toe te kennen aan een persoon waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, vierde lid RWN;

Dit advies is gevolgd. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 6.

6. De Commissie adviseert een bezwaar gemaakt tegen de ongewenstverklaring aan te merken als een beroep en gelijktijdig met het beroep gericht tegen de intrekking van het Nederlanderschap te behandelen;

Aan dit advies is tegemoet gekomen doordat is voorzien in het samenvoegen van de rechtsbescherming tegen beide besluiten. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22A.

7. De Commissie adviseert in de RWN een termijn op te nemen waarbinnen de rechtbank op de ingestelde

beroepen uitspraak doet.

Dit advies is niet gevolgd. Anders dan in het asielrecht zie ik in dit wetsvoorstel geen aanleiding om een specifieke termijn op te nemen voor het doen van een uitspraak door de rechtbank.

9.2 Het advies van de Raad voor de rechtspraak

De RvdR heeft begrip voor de keuzes die in het wetsvoorstel worden gemaakt, maar vraagt zich af of het doel van het wetsvoorstel, het vergroten van de nationale veiligheid, daadwerkelijk zal worden gehaald. Daarnaast stelt de Raad een aantal specifieke onderwerpen aan de orde, waarop ik hieronder in zal gaan.

1. De Raad adviseert in de memorie van toelichting (memorie van toelichting) expliciet aandacht te besteden aan de samenhang tussen deze twee apart te nemen besluiten en de rechtsgangen die daartegen open staan.

Op dit punt is het wetsvoorstel aangepast. Ik verwijs hiervoor naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22A, zevende lid.

2. De Raad adviseert de regeling inzake rechtstreeks beroep te heroverwegen.

De Raad acht de bezwaarfase van belang voor een nadere vaststelling van de feiten.

Het openstellen van rechtstreeks beroep garandeert het een snelle betrokkenheid van de rechtbank bij de intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast zal de bezwaarfase naar verwachting weinig toevoegen aan de feitenonderbouwing voor de besluitvorming.

Een wezenlijk element van de besluitvorming op bezwaar is dat betrokkene gehoord wordt. In de praktijk zal het horen niet in persoon kunnen plaatsvinden, omdat betrokkene niet in het Koninkrijk is. Er zullen voorts niet altijd contactgegevens beschikbaar zijn. Ook zal betrokkene geen of beperkt inzage kunnen krijgen in de op de zaak betrekking hebbende stukken, omdat dit doorgaans informatie van de geheime diensten zal betreffen. Hiervoor zal geheimhouding om gewichtige redenen geboden zijn, conform artikel 7:4, zesde lid, van de Awb. Gelet hierop heb ik besloten om het rechtstreeks openstellen van beroep te handhaven.

3. In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag of en zo ja op welke wijze in de procedure zoals voorgesteld in artikel 22A RWN wordt voorzien in de juridische bijstand van betrokkene. De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Op dit punt is het wetsvoorstel aangepast en er is voorzien in een regeling waardoor juridische bijstand van of voor betrokkene gegarandeerd is. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6.

4. Het ligt voor de hand dat de bestuursrechter het besluit integraal zal dienen te beoordelen. Het ware aan te bevelen dit expliciet te regelen, dan wel toe te lichten.

Dit advies is gevolgd, in artikel 22A, vijfde lid is de opdracht tot integrale beoordeling van het besluit opgenomen. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6.

5. De Raad adviseert u in de memorie van toelichting aan te geven hoe bekendmaking van het intrekkingsbesluit in deze situatie zal geschieden. Publicatie in de Staatscourant ligt minder voor de hand als op voorhand duidelijk is dat betrokkene zich niet in het Koninkrijk bevindt.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van deze memorie van toelichting.

6. De Raad verzoekt u nadere aandacht te besteden aan de omstandigheden waaronder de gewenste indringende toets daadwerkelijk kan plaatsvinden en hoe daaraan kan worden tegemoetgekomen.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6 van deze memorie van toelichting.

7. De Raad constateert dat niet in alle gevallen op voorhand duidelijk zal zijn wanneer sprake is van aansluiting of deelname in de zojuist bedoelde zin en vindt de toelichting op deze punten nog onvoldoende helder. Hij adviseert dan ook om een en ander in de toelichting nader te verduidelijken. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of sprake van deelname indien iemand geen gevechtshandelingen verricht.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

8. De Raad adviseert u aandacht te besteden aan de vraag op welke wijze een afwezige betrokkene die niet op de hoogte was van het beroep dat de Minister ambtshalve heeft ingesteld, hoger beroep kan instellen. In dit verband dient tevens aandacht te worden geschonken aan (de wijze van betaling van) het griffierecht nu de kennisgeving van de Minister geldt als beroep en geen vrijstelling van het griffierecht is voorzien, zoals dat bijvoorbeeld voor bewaringszaken is geregeld in artikel 93, tweede lid van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000.

Voor wat betreft het tweede punt is naar aanleiding van deze opmerkingen in het voorstel van Rijkswet voorzien in een vrijstelling van het griffierecht. Voor wat betreft het eerste punt zullen in Nederland de gebruikelijke regels gelden inzake hoger beroep. Anders dan bij het instellen van beroep zie ik geen noodzaak tot het ambtshalve instellen van hoger beroep door de Minister. Er heeft na het beroep immers reeds een rechter over de zaak kunnen oordelen.

9. De Raad vraagt zich af op welk moment het besluit tot ongewenstverklaring kan worden genomen en of de intrekking van het Nederlanderschap dan onherroepelijk moet zijn.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van deze memorie van toelichting.

10. De Raad adviseert u in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag of de beslissing van de Minister om een organisatie op de betreffende lijst te plaatsen een besluit is in de zin van de Awb en zo ja, welke procedures van de Awb hier van toepassing zijn.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

11. Volledigheidshalve adviseert de Raad om in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag of voor de toepassing van het voorgestelde artikel 14 lid 3 en lid 4 RWN het van onderscheidend belang is of de betreffende persoon minderjarig of meerderjarig is.

9.3 De Nederlandse orde van advocaten

De Nederlandse orde van advocaten (NOVA) heeft verschillende opmerkingen en suggesties bij het voorstel. Ten behoeve van de overzichtelijkheid behandel ik deze opmerkingen in onderlinge samenhang.

Ten aanzien van de rechtsbescherming maakt de NOVA verschillende opmerkingen:
a. Er is geen sprake van een procedure op tegenspraak;
b. Artikel 47 Handvest verzet zich tegen een «verstekprocedure»;
c. Er staat niet op voorhand vast dat de rechtbank uit zal gaan van een verschoonbare overschrijding van de termijn wanneer betrokkene zich alsnog meldt;
d. De notificatie behelst geen daadwerkelijke rechterlijke toetsing, nu de rechtbank nooit kennis kan nemen van de achterliggende stukken.

Mocht er ondanks deze gebreken toch niet worden afgezien van het wetsvoorstel, dan geeft de commissie in overweging om speciale advocaten aan te stellen namens betrokkene, die ook inzage zouden moeten hebben in geheime documenten op dezelfde voet als de rechtbank.

Op deze punten is ingegaan in paragraaf 6 en 7 hierboven. De rechtsbescherming is, mede naar aanleiding van opmerkingen van de NOVA, grondig herzien, waarbij onder andere is voorzien in de toevoeging van een raadsman.

De NOVA vreest voorts voor vervaging van de norm van «aansluiting bij een terroristische organisatie» doordat de intrekking louter gebaseerd wordt op informatie van de veiligheidsdiensten.

Het begrip «aansluiting» is verhelderd in paragraaf 4. De integrale rechterlijke toetsing biedt naar mijn oordeel voldoende waarborg tegen vervaging van de norm.

3. De NOVA stelt voorts dat er een soort tweederangs Nederlanderschap wordt gecreëerd doordat het wetsvoorstel alleen betrekking zal hebben op Nederlanders die een andere nationaliteit hebben waarvan zij geen afstand kunnen doen. Deze keuze lijkt vooral ingegeven door gelegenheidsargumenten. Er is daarbij volgens de NOVA ook sprake van stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen, waaronder de Marokkaanse.

De NOVA meent dat ook artikel 8 jo. 14 van het EVRM zich verzet tegen ongelijke behandeling van bipatride Nederlanders ten opzichte van monopatride Nederlanders. Het recht op een privéleven omvat ook het recht op een nationaliteit als uitdrukking van de persoonlijke identiteit. Artikel 14 staat in de weg aan het maken van onderscheid, tenzij er sprake is van een legitiem doel en het onderscheid proportioneel is. Dit legitieme doel is niet gegeven. Er is daarenboven sprake van willekeur en ongelijke behandeling, omdat de mogelijkheden voor toepassing van de maatregel afhankelijk zijn van het nationaliteitsrecht van het land van de andere nationaliteit. Dit is een willekeurig feit, waar de bipatride Nederlander niets aan kan doen.

In paragraaf 8 is ingegaan op het onderscheid dat ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit ten gevolge van de bescherming tegen staatloosheid. Er is op dit punt geen wijziging ten aanzien van bestaande wetgeving.

4. De NOVA acht het wetsvoorstel binnen de grenzen van de verdragsverplichtingen van het verdrag van 1967 inzake beperking van staatloosheid. Zij stelt echter dat dit anders ligt inzake het Europees recht. Er wordt in het wetsvoorstel een onaanvaardbaar onderscheid gemaakt tussen bipatride unieburgers en unieburgers die alleen de Nederlandse nationaliteit hebben. Het aangrijpingspunt van de normstelling is of betrokkene een derdelander is. Dit is in strijd met het unierecht, dat het Unieburgerschap als de primaire hoedanigheid ziet van de onderdanen van lidstaten.

Ook hiervoor geldt dat op dit punt geen sprake is van een wijziging ten opzichte van de bestaande wetgeving. Ook de bestaande wetgeving wordt een onderscheid tussen monopatride en bipatride Unieburgers gemaakt ten behoeve van bescherming tegen staatloosheid. Er is hierbij geen sprake van strijd met het Unierecht, sterker nog, het Unierecht laat expliciet toe dat het Unieburgerschap, mits voldaan is aan het vereiste van proportionaliteit, kan worden ingetrokken.

5. Ten aanzien van nut en noodzaak merkt de NOVA op dat onduidelijk is voor welk probleem deze wetgeving een oplossing is. Als de feiten, die ten grondslag liggen aan intrekking van het Nederlanderschap bekend zijn bij de overheid, dan zal aanhouding op grond van de verdenking van een terroristisch misdrijf in principe zijn toegestaan. Ook dan kunnen personen nog voor binnenkomst worden aangehouden. Er zal, gelet op de mogelijkheden van lichtere middelen, zoals strafvervolging of het signaleren of intrekken van het paspoort zal er nimmer aan de proportionaliteitseis worden voldaan.

Er zal niet in alle gevallen de mogelijkheid zijn om een alternatieve maatregel te nemen die de nationale veiligheid in dezelfde mate beschermt. Strafrechtelijke vervolging zal, wanneer betrokkene in het buitenland is, niet kunnen worden gedaan met inzet van dwangmiddelen. Ook een paspoortmaatregel leidt er niet toe dat toegang tot Nederlands grondgebied kan worden ontzegd.

9.4 Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het NJCM heeft eigener beweging advies uitgebracht via internetconsultatie. Het Comité heeft een aantal kritiekpunten en aanbevelingen bij het voorstel.

1. Het NJCM is zowel vanuit het oogpunt van een eerlijk proces als vanuit het oogpunt van het EVN, voorstander is van de tussenkomst van een rechter alvorens het Nederlanderschap in te trekken. Het NJCM merkt in dit verband op dat er bovendien andere mogelijkheden zijn, zoals een vorm van snelrecht of het toepassen van dwangmiddelen zoals voorlopige hechtenis zodra betrokkene terugkeert naar Nederland.

De intrekking van het Nederlanderschap is altijd een bestuursbevoegdheid, ook onder de huidige Rijkswet. Het ligt, gelet hierop niet voor de hand om in dit geval de verantwoordelijkheden anders te beleggen. Juist gelet op het doel van de intrekking, bescherming van de nationale veiligheid, is het wenselijk om snel een intrekking te kunnen realiseren wanneer duidelijk is dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt. De door het NJCM aangereikte alternatieven zijn inderdaad beschikbaar wanneer betrokkene naar Nederland komt. Dat is echter op het moment van aansluiten echter doorgaans nog geenszins zeker, terwijl er op dat moment wel al een bedreiging van de nationale veiligheid kan zijn. Wanneer betrokkene zich in Nederland meldt, ligt strafrechtelijk

optreden inderdaad voor de hand en is er geen grondslag meer voor intrekking van het Nederlanderschap.

2. Een tweede aanbeveling van het NJCM is om personen die onder de wet vallen in Nederland strafrechtelijk te berechten, omdat anders het zogenaamde «tweede paspoortland» verantwoordelijk wordt voor strafrechtelijke berechting.

Bescherming van de nationale veiligheid prevaleert in dit geval boven strafrechtelijke vervolging en berechting, te meer daar vervolging en berechting bij afwezigheid van betrokkene zelf weinig tot geen resultaat oplevert.

3. Tot slot beveelt het NJCM aan een duidelijke afweging te maken met betrekking tot de voorgenomen maatregelen en de mogelijke ongewenste discriminerende effecten.

In paragraaf 8 ben ik ingegaan op het onderscheid dat ten gevolge van bescherming van staatloosheid ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit.

9.5 Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie zijn verschillende reacties uitgebracht. Uit sommige reacties bleek enthousiaste steun voor het wetsvoorstel. Andere reacties waren kritisch. De reacties zijn gepubliceerd en na te lezen op de genoemde website.

Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel betreft een technische aanpassing ten gevolge van het vervallen van artikel 15, eerste lid, onderdeel e.

Onderdeel B

In dit onderdeel worden twee nieuwe leden ingevoegd, die voorzien in de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap in twee gevallen. In het derde lid wordt de verliesgrond van rechtswege, bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, opgenomen als intrekkingsgrond.

Daarnaast wordt, in het vierde lid, intrekking van het Nederlanderschap mogelijk gemaakt van de persoon die zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Voor een nadere toelichting hierbij zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

Daarnaast wordt in een nieuw negende lid bepaald dat voornoemde lijst van organisaties na vaststelling of wijziging toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

In het tiende lid is een grondslag opgenomen om bij een algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels te stellen voor de elementen die betrokken worden bij de belangenafweging inzake het intrekken van de nationaliteit. Deze elementen kunnen per intrekkingsgrond verschillen. Voor de intrekking op basis van het eerste lid, in geval van fraude bij de verkrijging, is hiervoor reeds een bepaling op genomen in het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BvvN). Ook voor de andere leden ligt het voor de hand om hiervoor in het BvvN een bepaling op te nemen.

Onderdeel C

In dit onderdeel komt het verlies van rechtswege bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, te vervallen.

Onderdeel D

In dit onderdeel is de bijzondere rechtsbescherming tegen intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid geregeld. Hiervoor wordt een apart hoofdstuk, hoofdstuk 7A, opgenomen in de Rijkswet. Voor een uitgebreide toelichting bij deze wijzigingen en de verhouding met het recht op een eerlijk proces zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Voor Nederlanders die de laatste woonplaats hebben gehad in een van de Caribische landen is het Gemeenschappelijk Hof van Justitie bevoegd. Voor Nederlanders die in het Europees deel van Nederland hun laatste woonplaats hebben gehad is de rechtbank te ’s-Gravenhage bevoegd.

In artikel 22A wordt daarnaast in het zevende lid voorzien in een regeling die ertoe strekt dat het beroep tegen het besluit tot intrekking in samenhang met de hierop volgende ongewenstverklaring wordt behandeld. Aldus wordt voorkomen dat er langs verschillende wegen rechtsbescherming openstaat tegen deze inhoudelijk sterk samenhangende besluiten. De Rvdr heeft hier expliciet aandacht voor gevraagd in haar advies.

Zodra er, al dan niet ambtshalve door de Minister, beroep is ingesteld tegen het besluit tot intrekking, wordt dit beroep geacht mede een beroep tegen het besluit tot ongewenstverklaring te omvatten. Aldus kan de bevoegde rechter beide besluiten in gezamenlijkheid beoordelen en wordt voorkomen dat er verschillende rechters op verschillende momenten bevoegd zouden zijn om een uitspraak te doen over deze twee besluiten.

Artikel 22B bevat een regeling inzake het kiezen respectievelijk toevoegen van een raadsman. Artikel 22C voorziet in een regeling voor het geven van een last tot toevoeging. Hierop is reeds uitgebreid ingegaan in het algemeen deel van deze memorie.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur